

CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Dra. María Jesús García Morales

2012 es un año donde el impacto de la crisis económica y financiera ha dejado su impronta en la actividad convencional del Estado y las CCAA y también en las relaciones entre las propias CCAA.

Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

Durante este periodo se confirma la tendencia claramente a la baja por lo que respecta al número de convenios que suscriben el poder central y las CCAA. En términos cuantitativos, el número de convenios verticales este año no alcanza ni el volumen de 500 (en concreto, 467 convenios autorizados y/o suscritos según datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). Esas cifras representan un claro punto de inflexión, pues la cantidad de instrumentos convencionales que se celebraba anualmente en el último lustro se situaba sobre el millar. Ciertamente, en 2011 se había iniciado un descenso en el volumen de convenios, pero dicho decrecimiento se ha acentuado de forma especialmente patente en 2012.

La crisis económica está íntimamente vinculada a dicho descenso, pues la gran mayoría de convenios verticales en España llevan aparejados compromisos financieros. Si en época de crisis, el Estado y las CCAA disponen de menos dinero, resulta lógico que también baje el número de acciones financiadas a través de convenios entre ambas instancias. En ese sentido, tampoco cabe olvidar que, en 2011, se adoptaron medidas normativas de contención de gasto orientadas específicamente a limitar, tanto la suscripción de nuevos convenios, como la renovación de programas existentes articulados a través de este instrumento. Por ello, la crisis y las medidas normativas directamente vinculadas a limitar los compromisos de gasto en la actividad convencional tienen una clara incidencia en el volumen de convenios verticales correspondientes a 2012.

Más allá de magnitudes cuantitativas, interesa analizar si se han producido inflexiones en la calidad de los convenios entre el poder central y las CCAA. Desde el punto de vista cualitativo, la mayoría de los convenios responden al *modus operandi* absolutamente implantado en nuestro sistema: esto es, el convenio-tipo o convenio de suscripción generalizada que puede ser firmado por

todas o la mayoría de las CCAA. Sin embargo, se observan algunos cambios en el contenido de los convenios y en los sectores de la actividad convencional.

Por un lado, e íntimamente relacionado con el descenso de convenios anteriormente indicado, se ha reducido enormemente el número de convenios que comportan compromisos financieros. En ese sentido, se detecta una drástica reducción y/o supresión de los convenios en materia de servicios sociales, educación, sanidad o atención a la dependencia.

En el actual contexto de crisis, y al socaire de la racionalización de gasto y de mayor ahorro, se encuadran los Convenios suscritos entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y algunas CCAA en virtud de los cuales, las CCAA que han cerrado su Oficina en Bruselas, podrán ubicar la sede de la misma en locales de la Representación Permanente de España ante la Unión.

Asimismo, en el contexto de crisis, se constata que el objeto principal de nuevos convenios-tipo es el intercambio de información entre el Estado y las CCAA sin necesidad de llevar aparejados compromisos financieros (por ejemplo, los Convenios impulsados por el Ministerio de Fomento para el desarrollo de un Sistema de Información Urbana, los Convenios impulsados por el Ministerio de Justicia para la implementación de servicios digitales en la administración de justicia, o los Convenios impulsados por el Ministerio de Empleo y Trabajo para el funcionamiento de la aplicación informática para la gestión de la información de los servicios de prevención ajenos acreditados).

Por todo ello, sectores como, política exterior, justicia o empleo, en otros tiempos ámbitos poco propicios para la actividad convencional, han visto como se ha incrementado el número de estos instrumentos entre el Estado y las CCAA sobre todo con los contenidos ya referenciados de auxilio administrativo y de asistencia técnica.

Convenios entre las comunidades autónomas

En términos cuantitativos, los convenios entre CCAA siempre han tenido una importancia claramente muy inferior a la que este mismo instrumento tiene en la dimensión vertical. Es más: mientras en la relación entre el poder central y las CCAA, los convenios son el instrumento más habitual, recurrente e importante, el recurso a dicho instrumento en las relaciones horizontales ha sido francamente escaso hasta tal punto de que dicho instrumento está claramente infrautilizado en el Estado autonómico.

En 2012, el número de convenios entre CCAA también se ha reducido notablemente respecto a las cifras de años anteriores. Durante este periodo, se han presentado en las Cortes Generales a los efectos del artículo 145.2 CE cinco convenios horizontales.

Desde el punto de vista de las partes suscriptoras, la relación entre CCAA es, de nuevo, bilateral y multilateral. Dos son convenios bilaterales: por un lado, el Convenio entre el País Vasco y Navarra para impulsar la colaboración en espec-

tos concretos del euskera; y por otro, el Convenio entre el País Vasco y Canarias para la colaboración en materia de fusión de registros.

Los otros tres instrumentos tramitados como convenios a los efectos del artículo 145.2 CE son convenios multilaterales: el primero, el Convenio suscrito por varias CCAA del norte de España para la gestión de incidentes con múltiples víctimas en zonas geográficas limítrofes (suscriptoras: País Vasco, La Rioja, Principado de Asturias, Castilla y León, Navarra, Galicia, Cantabria y Aragón); el segundo, el Convenio multilateral entre las CCAA para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o similar naturaleza; y, el tercero, el Convenio de adhesión del Organismo Andorrano de Cooperación Transfronteriza al Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, del que forman parte cuatro CCAA (País Vasco, Aragón, Cataluña y Navarra).

La tramitación de estos dos últimos convenios merece ciertas consideraciones por sus peculiaridades. Por un lado, el Convenio multilateral entre las CCAA para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o similar naturaleza, con la finalidad de evitar supuestos de doble inscripción, es un pacto surgido de la I Conferencia de Gobiernos autonómicos, celebrada en Santander, el 21 de marzo de 2011 (la Conferencia se creó para suceder a los Encuentros entre CCAA, pero tras su primera reunión no se han producido convocatorias ulteriores). Dicho convenio se presentó por el Gobierno de Canarias para su tramitación por las Cortes Generales, pero, en realidad, ya había sido tramitado por las Cámaras en septiembre de 2011, al haber sido enviado previamente por otras CCAA suscriptoras. De este modo, y dado este supuesto, los convenios horizontales tramitados por las Cámaras serían propiamente cuatro, no cinco como puede parecer si no se atiende a este dato.

Por su parte, el Convenio de adhesión del Organismo Andorrano de Cooperación Transfronteriza al Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, del que forman parte las cuatro CCAA referenciadas se presentó en el Parlamento en 2012, pero su tramitación ha concluido en 2013. A través del mismo, Andorra se incorpora a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. La peculiaridad procedimental en este caso radica en los sujetos intervinientes: cuatro CCAA (País Vasco, Aragón, Cataluña y Navarra), un tercer Estado (Andorra) y tres regiones francesas (Aquitania, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées). Propiamente, este texto tiene la naturaleza de convenio de cooperación transfronteriza. Además de ello, el convenio se tramita como convenio horizontal a los efectos del artículo 145.2 CE en el Parlamento por lo que se refiere a su dimensión interna, esto es, a la relación convencional entre las cuatro CCAA suscriptoras.

Además de estas peculiaridades, y desde el punto de vista cualitativo, en 2012 el recurso a los convenios entre CCAA –por lo menos, aquellos convenios “oficiales” que se tramitan en el Parlamento– sigue siendo testimonial y exageradamente inferior a la preferencia por formalizar relaciones convencionales entre el poder central y las CCAA. Se constata la ruptura de la tendencia alcista en el recurso a los convenios horizontales que se había iniciado en los años

precedentes. Respecto al contenido de esta cooperación interautonómica, el más habitual suele ser el auxilio administrativo en sus manifestaciones más tradicionales, tales como son el intercambio de información y la asistencia técnica en sectores diversos (lengua, protección civil, cooperación interadministrativa). Además, en la misma línea que años anteriores, hay mucha más cooperación formal entre CCAA que aquella que se visualiza en el Parlamento, pero los instrumentos alternativos, como claramente los protocolos de cooperación interautonómicos, pese a ser muy utilizados, no tienen una tramitación pública como los convenios horizontales propiamente dichos. De este modo, la cooperación “oficial” formalizada entre CCAA –en el marco constitucional del artículo 145.2 CE– sigue siendo débil en el Estado autonómico (si uno de sus indicadores son los convenios horizontales) y corre el riesgo de convertirse en un rasgo endémico de nuestro sistema.